ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXX, 17 SECTIO G 1983

Instytut Historii i Teorii Państwa i Prawa UMCS
Zakład Historii Państwa i Prawa

Wiesław P. TEKELY

Postępowanie przed Ogólnym Zgromadzeniem Rady Stanu Królestwa Polskiego w latach 1815—1830

Прозиводство в Общ[е]м Собрании Государственного Совета Царства Польского в 1815—1830 гг.

Das Verfahren vor der Generalversammlung des Staatsrates Königreichs Polen in den Jahren 1815—1830

UWAGI WSTĘPNE

W pracach zajmujących się dziejami prawa i administracji w Królestwie Polskim stosunkowo często występuje termin „Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu". Organ ten pojawia się jednak niejako na marginesie głównego nurtu rozważań [1] lub przedstawiany jest wycinkowo fragment zakresu jego działania, wiążący się z omawianą problematyką [2]. Wyraźnie natomiast brakuje pracy w całości poświęconej Ogólnemu Zgromadzeniu Rady Stanu Królestwa Polskiego [3], dlatego podjęto ten temat. Uwagę

[1] M. Wąsowicz: *Początki Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" [dalej cyt. CPH] 1977, z. 2, ss. 143—164.

[2] H. Goryszewski: *Sądownictwo kompetencyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, CPH 1965, z. 2, ss. 151—181; H. Izdebski: *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do 1867 r.*, CPH 1974, z. 2, ss. 119—150; W. Witkowski: *Postępowanie przed sądami administracyjnymi Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (1810—1867)*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G, 1979, vol. XXVI, ss. 255—286; W. Witkowski: *Sądownictwo administracyjne w Królestwie Polskim (1816—1867)*, maszynopis pracy doktorskiej, Zakład Historii Państwa i Prawa UMCS, Lublin 1977.

[3] Trudno bowiem uznać za wystarczającą powstałą w połowie ubiegłego stulecia pracę A. Heylmana: *Rys historyczny przemian Rady Stanu w jej atrybucjach od roku 1807 aż dotąd*, [w:] *Zbiór rozpraw jurysprudencyjnych*, Warszawa 1865, poszyt I, s. 89.

skoncentrowano na zagadnieniach proceduralnych, bowiem, jak słusznie zauważył W. Witkowski, „postępowanie decydowało w dużym stopniu o istocie i funkcjach prawa materialnego”.[4]

Królestwo Polskie, utworzone na centralnych terenach polskich po upadku Księstwa Warszawskiego, siłą rzeczy stało się kontynuatorem wielu rozwiązań ustrojowo-politycznych i prawnych, zrodzonych w okresie Księstwa Warszawskiego. Między innymi Rada Stanu utworzona została w Księstwie w oparciu o wzory francuskiej Conseil d'Etat.

Pierwszym aktem prawnym, który przewidywał istnienie Rady Stanu w systemie władzy, była konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 VII 1807 r.[5] Według niej, w skład Rady wchodzili: król jako jej przewodniczący (w praktyce funkcję tę pełnił mianowany przez monarchę — prezes Rady) oraz ministrowie. Aparat pomocniczy stanowili referendarze, nie będący członkami Rady Stanu.[6] Organ ten wyposażono w następujące kompetencje:

1) w dziedzinie legislacyjnej — przygotowywanie projektów ustaw sejmowych i dekretów królewskich, z czym bezpośredni związek miało: a) rozpatrywanie spraw budżetu kraju, b) rozkład podatków na departamenty, c) przyjmowanie i ocena sprawozdań poszczególnych ministrów z działalności rządu [7];

2) w dziedzinie sądownictwa: a) rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy administracją a sądownictwem, b) rozstrzyganie sporów administracyjnych, c) decydowanie o poddaniu odpowiedzialności sądowej ministrów i innych urzędników administracyjnych, d) sprawowanie funkcji sądu kasacyjnego.

Przedstawiając kompetencje Rady Stanu, pamiętać należy o najważniejszym, że decyzja ostateczna należała zawsze do króla (z wyjątkiem funkcji kasacyjnej).

Stosunkowo szeroki krąg zadań nałożony na Radę Stanu, przy jednoczesnym szczupłym jej składzie, powodował znaczne przeciążenie tego organu, a następnie — zakłócenia w toku funkcjonowania. W tej sytuacji zachodziła wyraźna potrzeba bliższego określenia wewnętrznej struktury Rady Stanu oraz powiększenia jej składu, który do tej pory w znacznej mierze dublował skład Rady Ministrów Księstwa Warszawskiego. Doko-

---

[4] W i t k o w s k i: *Postępowanie...*, s. 255.

[5] Dziennik Praw, t. I; ponieważ nazwa organu, w którym dokonywano publikacji aktów normatywnych, była taka sama zarówno w czasach Księstwa Warszawskiego, jak i Królestwa Polskiego tzn. „Dziennik Praw”, dla odróżnienia odpowiednio zastosowano dalej skróty: DPKW i DPKP.

[6] W. S o b o c i ń s k i: *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, ss. 113, 114.

[7] Por. S o b o c i ń s k i: *op. cit.*, ss. 114—117; S. K u t r z e b a: *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. III, Lwów 1920, ss. 54—55.

nał tego dekret z 19 IX 1810 r.[8] Według niego, Rada Stanu została podzielona (podobnie jak francuska) na cztery sekcje: 1) sprawiedliwości, 2) wojny, 3) spraw wewnętrznych i obrządków religijnych, 4) finansów. Każda z sekcji składać się miała z trzech radców stanu i referendarzy.[9] Ministrowie nie należeli do żadnej sekcji, ale mieli prawo zasiadania w tej, do której wnosili swój projekt. W takiej postaci Rada Stanu przetrwała do upadku Księstwa Warszawskiego.

W Królestwie Polskim przywrócono Radę Stanu na mocy postanowień konstytucji z 27 XI 1815 r.[10] Była to obecnie instytucja o innym charakterze. Dokonano bowiem fuzji dwóch organów, które w Księstwie funkcjonowały niezależnie od siebie, tzn. Rady Stanu i Rady Ministrów.[11] Konstytucja Królestwa (w art. 65) przewidywała, że Rada Stanu składać się będzie z: 1) Rady Administracyjnej (odpowiednik byłej Rady Ministrów Księstwa Warszawskiego), 2) Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu (odpowiednik dawnej Rady Stanu Księstwa Warszawskiego) — w praktyce od początku zwanego Radą Stanu. W istocie jednak ten formalny zabieg nie miał większego wpływu na funkcjonowanie omawianych instytucji. Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu Królestwa Polskiego miało w zasadzie te same kompetencje co była Rada Stanu Księstwa Warszawskiego. Odpadła jedynie funkcja sądu kasacyjnego oraz niejasno z początku wyglądała sprawa sądownictwa administracyjnego.

Wobec niezwykle skromnej literatury, poświęconej przedstawianej problematyce, badania oparto głównie na aktach prawnych publikowanych w „Dzienniku Praw” Królestwa Polskiego i archiwaliach. Wykorzystano źródła archiwalne zgromadzone w Archiwum Głównym Akt Dawnych, w zespole I Rady Stanu Królestwa Polskiego.

SKŁAD I KOMPETENCJE

1

Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego, powołująca do życia Radę Stanu, tak określała jej skład w art. 63: „Rada Stanu pod prezydencją Króla lub Jego Namiestnika, składa się z ministrów, radców stanu, referendarzy, jako też z osób, które Król zechce szczególnie do niej wezwać.”

---

[8] DPKW, t. II, s. 379.

[9] A. Okolski: *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1880, s. 81.

[10] DPKP, t. I, s. 37.

[11] B. Winiarski: *Ustrój polityczny ziem polskich w XIX w.*, Poznań 1923, s. 113.

Zaś na mocy art. 73 cytowanej ustawy wszyscy wymienieni w powyższym przepisie wchodzili jako członkowie do Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu. Oczywiście, tak ogólne określenie składu wymagało w praktyce dokładniejszego sprecyzowania w aktach prawnych niższego rzędu. Dokonano tego w statucie organicznym i organizacji wewnętrznej Rady Stanu z 1 XII 1815 r.[12] oraz w postanowieniu królewskim z 17 III 1816 r., dotyczącym liczby i określenia funkcji radców i referendarzy [13]. Przewidziano 10 radców stanu, z których 1 radca miał piastować funkcję radcy sekretarza stanu (będąc jednocześnie zarządzającym kancelarią Rady Stanu), a pozostałych powoływać miano spośród członków komisji rządowych. Również na stanowiska referendarzy przewidywano 10 osób, z których 1 osoba z tytułem sekretarza głównego kierować miała kancelarią Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu. Sekretarzowi głównemu pomagać miał sekretarz protokolista.

Zgodnie z art. 63 konstytucji istniała możliwość zasiadania w Ogólnym Zgromadzeniu „na wezwanie namiestnika" i innych osób z prawem głosu. Członków takich nazywano nadzwyczajnymi radcami stanu. Na stanowiska nadzwyczajnych radców stanu z urzędu powoływano prezesa Głównej Izby Obrachunkowej, Prokuratora Generalnego oraz członków Komisji Rządowej Sprawiedliwości, zasiadających w Trybunale Najwyższym (ściśle: w Sądzie Najwyższej Instancji).[14] Zaś postanowienie namiestnika, wydane na posiedzeniu Rady Administracyjnej 30 XII 1820 r. stanowiło: „Ks. Namiestnik, unikając częstego przerywania służby, szczególnie powierzonej urzędnikom zaszczyconym tytułami radców stanu nadzwyczajnych i referendarzy stanu nadzwyczajnych, stanowi: iż ci zasiadać i głosować na Ogólnym Zgromadzeniu Rady Stanu nie inaczej będą, jak za wezwaniem do ciągłej pracy lub do szczególnego jakowego przedmiotu. Wicereferendarze zaś wtedy tylko przytomni być mogą obradom [tzn. obecni na posiedzeniach — W. P. T.] Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu, gdy odbiorą szczególne wezwanie od Księcia Namiestnika Królewskiego lub gdy stosownie do artykułu 6 dekretu Jego Cesarsko-Królewskiej Mości z dnia 17 III 1816 r. jakowe tejże Rady posiedzenie za niewymagające tajności uznane zostanie." [15]

---

[12] DPKP, t. I, s. 245.

[13] DPKP, t. I, s. 344.

[14] Bliżej o składzie Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu w pracach: H. Izdebski: *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815—1830*, Warszawa 1978, s. 153; Witkowski: *Sądownictwo...*, s. 122.

[15] Archiwum Główne Akt Dawnych. Zespół I Rada Stanu Królestwa Polskiego [cyt. dalej: AGAD i RSKP] sygn. 457, ss. 1, 2; z dalszej treści protokołu posiedzenia Ogólnego Zgromadzenia z dnia 5 I 1821 r. wynika, „[...] że do ciągłej pracy w Radzie Stanu wezwani są przez Księcia Namiestnika radcy stanu nadzwyczajni: M. Woźnicki, A. Wyczechowski, W. Ilnicki, J. Szaniawski, K. Woyda, K. Koźmian,

Przedstawiając skład Ogólnego Zgromadzenia nie sposób pominąć funkcjonującej przy nim Komisji Instrukcyjnej, spełniającej istotną rolę w przygotowaniu postępowania. Powołano ją postanowieniem namiestnika z 14 II 1816 r. na podstawie art. 35 statutu organicznego z 1 XII 1815 r. Celem tej instytucji było przyspieszenie postępowania przed Ogólnym Zgromadzeniem. Komisja liczyła 5 referendarzy [16], a przewodniczył jej jeden z radców stanu. Posiadała również odrębnego sekretarza.

2

Konstytucja z r. 1815 w art. 73 wyliczała następujące kategorie spraw, mających być przedmiotem prac w Ogólnym Zgromadzeniu Rady Stanu [17]:

1) przygotowywanie i rozpatrywanie projektów aktów normatywnych;

2) decydowanie o oddaniu pod sąd urzędników administracji, mianowanych przez króla, za przestępstwa popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, z wyłączeniem tych grup urzędników, którzy podlegali jurysdykcji sądów sejmowych;

3) rozstrzyganie sporów jurysdykcyjnych;

4) rozpatrywanie corocznych sprawozdań wydziałów rządowych;

5) składanie panującemu wniosków dotyczących zauważonych nadużyć oraz wszelkich zjawisk niezgodnych z konstytucją.

Niejasności mogące powstać na tle zbyt ogólnego sformułowania punktu 2) zostały usunięte przez statut organiczny z r. 1815. W jego art. 39 znajduje się wyliczenie głównych przestępstw, za popełnienie których Ogólne Zgromadzenie oddawało urzędników pod sąd. Do przestępstw tych należały [18]:

1) łamanie postanowień prawa lub namawianie do tego innych;

2) przeszkadzanie innym w wykonywaniu obowiązków służbowych;

3) przyjmowanie łapówek;

4) defraudacja powierzonych funduszy publicznych;

5) użycie do prywatnych celów powierzonych funduszy, papierów, akt, dokumentów, ich przywłaszczenie, ukrycie lub usunięcie, albo odmowa ich wydania na uzasadnione żądanie;

6) nadużycie stanowiska poprzez dopuszczenie się gwałtu, zdzierstwa lub w jakikolwiek inny sposób;

J. Sierakowski; a na teraz wezwani są wicereferendarze Skibicki do trzymania protokołu i A. Boznański do potrzebnej pomocy [...]" — *loc. cit.*

[16] 4 VII 1817 r. namiestnik, spełniając prośbę przewodniczącego, powiększył skład Komisji Instrukcyjnej o 3 referendarzy — AGAD I RSKP 427/144.

[17] DPKP, t. I, s. 36.

[18] DPKP, t. I, s. 255.

7) zagubienie lub sfałszowanie powierzonych akt;

8) nadużycie władzy naruszające własność prywatną, uwięzienie kogoś samowolnie lub odmawianie uwięzionemu prawa do wniesienia skargi;

9) niedbalstwo w wykonywaniu obowiązków służbowych.

Wyliczenie przestępstw urzędowych jest dokładnie takie, jak w dekrecie z 19 IX 1810 r. o Radzie Stanu Księstwa Warszawskiego (art. 100). Dodano tu tylko pkt 9, bardzo nieokreślony, uzasadniający raczej odpowiedzialność porządkowo-dyscyplinarną niż karną. W ogóle cały tytuł V wspomnianego dekretu był wzorem dla uregulowania kwestii postępowania przy przestępstwach urzędniczych w Królestwie Polskim.

Tak przedstawiał się podstawowy trzon kompetencji Ogólnego Zgromadzenia, unormowany w aktach prawnych najwyższego rzędu. Pozostała jeszcze do omówienia kwestia sądownictwa administracyjnego, o którym żaden z powoływanych aktów prawnych nie zawierał najmniejszej nawet wzmianki, a przecież była to niezwykle istotna kompetencja Rady Stanu.[19] Milczenie konstytucji w kwestii istnienia sądownictwa administracyjnego wskazywałoby na fakt, że pierwotne zamierzenia były przeciwne funkcjonowaniu tej instytucji. Jednakże istnienie szeregu zaległych spraw, jeszcze z okresu Księstwa Warszawskiego, wymagało szybkiego rozwiązania. Dlatego też sprawa ta została poruszona już na czwartym posiedzeniu Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu 15 I 1816 r.[20], na którym powołano komisję mającą za zadanie przygotowanie właściwego projektu. Gotowy projekt stał się przedmiotem obrad Ogólnego Zgromadzenia 16 II 1816 r., gdzie „znaleziono go w ogólności ze wszech miar dogodnym".[21] Skutkiem takiej opinii Rady Stanu było wydanie przez namiestnika 20 II 1816 r.[22] postanowienia, na mocy którego powołano do życia Delegację Administracyjną. Organowi temu powierzono, tymczasowo, ostateczne rozstrzyganie zaległych i bieżących sporów administracyjnych. Z użytego w przepisie określenia „tymczasowo" wnosić można, że w zwykłym trybie kompetencja ta przysługiwać powinna innemu organowi — Radzie Stanu.[23] Przypuszczenie to uzasadnia fakt, że rok później, 11 IV 1817 r., wydano postanowienie, które przywróciło w Królestwie sądownictwo administracyjne, a kompetencje Rady Stanu Księstwa Warszawskiego przelało w tym zakresie na Radę Stanu Królestwa Polskiego, która odtąd miała być organem rozstrzygającym w II instancji, tymczasowo jedynie zastępowanym przez Delegację Administracyjną.[24] Okres

[19] Problematykę sądownictwa administracyjnego bardzo szczegółowo omawia W i t k o w s k i: *Sądownictwo...* oraz *Postępowanie...*

[20] AGAD, I RSKP 414/46, 47.

[21] AGAD, I RSKP 414/129—133.

[22] DPKP, t. I, s. 185.

[23] Por. H e y l m a n: *op. cit.*, s. 89.

[24] DPKP, t. III, s. 176.

tymczasowego zastępstwa zakończył się 26 XI 1822 r., kiedy to postanowienie namiestnika skierowało wszelkie spory administracyjne do Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu, jako sądu II instancji. Wprawdzie utrzymano jeszcze Delegację Administracyjną w celu zakończenia toczących się w niej sporów, ale nie był to już sąd odrębny od Rady Stanu.[25]

Przy omawianiu kompetencji Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu istotne jest również zagadnienie ostateczności zapadających w nim rozstrzygnięć. Na podstawie przepisów statutu organicznego Rady Stanu [26] można stwierdzić, że posiadała ona uprawnienia do ostatecznego rozstrzygania trzech kategorii spraw: 1) sporów jurysdykcyjnych, 2) oddawania pod sąd urzędników administracji mianowanych przez króla, 3) sporów administracyjnych. Natomiast decyzje Ogólnego Zgromadzenia, wydawane w innych sprawach, wymagały zatwierdzenia przez króla lub namiestnika.

SPOSÓB POSTĘPOWANIA

1

Posiedzenia Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu Królestwa Polskiego odbywać się miały dwa razy w tygodniu w Pałacu Krasińskich lub na Zamku Królewskim (gdy przewodniczył król).[27] Jedno posiedzenie przeznaczone być miało na sprawy o charakterze niesądowym, a drugie na rozstrzyganie sporów o charakterze sądowym.[28] Praktyka odbiegała jednak od tych założeń. Przede wszystkim większość posiedzeń Ogólnego Zgromadzenia poświęcona była dyskusjom nad projektami aktów normatywnych. Sprawy o charakterze sądowym, nie tylko więc nie były przedmiotem obrad co drugiego posiedzenia, ale nawet na tych nielicznych nie stanowiły jedynego przedmiotu postępowania.[29] Od wspomnianej wyżej zasady odbywania dwóch posiedzeń w tygodniu istniały jednak odstęp-

---

[25] W i t k o w s k i: *Sądownictwo...*, ss. 121, 122.

[26] Art. 38 i 52.

[27] Przypadek taki nie zdarzył się.

[28] Art. 23 statutu organicznego Rady Stanu; art. 10 organizacji wewnętrznej Rady Stanu.

[29] Dopiero na 23 posiedzeniu Ogólnego Zgromadzenia 22 III 1816 r. (AGAD, I RSKP 414/231—233) rozpatrywano po raz pierwszy sprawy tego rodzaju (chodziło o oddanie pod sąd urzędników i spór jurysdykcyjny). Kolejne posiedzenie tego typu odbyło się 26 IV 1816 r. (AGAD, I RSKP 418/83), a w całym r. 1819 rozpatrzono jedynie 2 spory jurysdykcyjne i tyleż samo spraw o oddanie pod sąd urzędników (AGAD, I RSKP, 443/1—262).

stwa (bywały tygodnie z większą liczbą posiedzeń, bywały również dłuższe przerwy w obradach Ogólnego Zgromadzenia).[30]

Dla ważności podejmowanych decyzji przepisy wymagały obecności na posiedzeniu co najmniej 7 członków Ogólnego Zgromadzenia, nie licząc w tym przewodniczącego posiedzenia.[31] Kolejność rozpatrywania spraw zależała od terminu ich nadesłania do Rady Stanu, chyba że przewodniczący zadecydował inaczej, uznając daną sprawę za nie cierpiącą zwłoki.[32]

Wszelkie pisma wpływające do Rady Stanu otwierane być miały przez jej sekretarza stanu. Był on zobowiązany do przedstawienia i krótkiego wyjaśnienia ich treści przewodniczącemu na najbliższym posiedzeniu. Jeżeli zagadnienie tego wymagało, opracowanie jego zlecano jednemu (lub kilku) z członków Rady.[33] Gdy zaś przedmiot ze swojej istoty wymagał uprzedniego zbadania przez Komisję Instrukcyjną, przesyłano jej wszystkie materiały w celu ich opracowania i ponownego wniesienia na posiedzenie Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu.[34]

Przebiegiem dyskusji w Radzie Stanu kierował namiestnik. On też przeprowadzał głosowanie. Decyzje w Ogólnym Zgromadzeniu zapadały względną większością głosów (por. przyp. 42). Wszelkie dokumenty wychodzące z Rady podpisywane były przez przewodniczącego, a ich zgodność z tekstem uchwalonym na posiedzeniu potwierdzana przez sekretarza stanu. Żadne akta i dokumenty Rady Stanu nie mogły być zwracane ani udostępniane nikomu poza miejscem jej urzędowania i bez zgody

---

[30] Oto przykłady: 26 XI 1817 r. „chcąc przyspieszyć prace przedsejmowe Namiestnik oprócz zwyczajnych sesji, trzecią w środę każdego tygodnia naznacza" (AGAD, I RSKP 427/494); 22 XII 1817 r. „Namiestnik postanowił, iż sesje trzy razy w tygodniu odbywające się przed południem zaczęte, po południu kontynuowane być mają" (*ibid.*, s. 585); 26 I 1818 r. „Namiestnik [...], chcąc ile być może zapewnić [tzn. w najwyższym stopniu — W. P. T.] przygotowanie prac przedsejmowych, oświadcza, iż odtąd jeden tylko dzień wtorkowy w każdym tygodniu na odbywanie Rady Administracyjnej przeznacza się, inne zaś wszystkie dnie, niedziele i święta wyjąwszy, poświęcone być mają roztrząsaniu projektów prawodawczych w Ogólnym Zgromadzeniu Rady Stanu." (AGAD, I RSKP, 436/108). Ta wzmożona „pracowitość" Rady była jednym z objawów drobiazgowego przygotowania „pokazowego" sejmu 1818 r. Z drugiej strony w całym r. 1819 odbyło się w sumie tylko 31 posiedzeń Ogólnego Zgromadzenia (AGAD, I RSKP 443/1—263).

[31] Art. 29 statutu organicznego Rady Stanu z r. 1815.

[32] Decyzję taką podjął przewodniczący, np. na posiedzeniu 22 XII 1817 r. „roztrząsanie organizacji o sądownictwie ma zostać zawieszone, skoro tylko na Radę Stanu wniesione będą projekty dotyczące ustawodawstwa." (AGAD, I RSKP 427/585); w oparciu o art. 11 organizacji wewnętrznej Rady Stanu z r. 1815.

[33] Art. 7 i 8 organizacji wewnętrznej Rady Stanu z r. 1815; I RSKP 414/34, 184; I RSKP 418/9; I RSKP 457/270—272.

[34] Art. 35 i 43 statutu organicznego Rady Stanu z r. 1815.

Ogólnego Zgromadzenia. Każdy jednak z członków Rady miał prawo do osobistego ich przeglądania.[35]

2

Działalność Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu była najbardziej ożywiona w dziedzinie rozpatrywania i przygotowywania projektów aktów normatywnych. Formalne ramy tej działalności określały przepisy art. 24—29 statutu organicznego Rady Stanu z r. 1815.

Właściwi ministrowie przedstawiali namiestnikowi projekty aktów prawnych przygotowywane w ich komisjach rządowych. Projekty owe rozkazem namiestnika przekazywano pod obrady Ogólnemu Zgromadzeniu Rady Stanu. Przewodniczący na posiedzeniu Rady wyznaczał jednego (częściej kilku) członka zgromadzenia do przygotowania referatu na temat wniesionego projektu.[36] Członkowie, mający za zadanie przygotowanie wspomnianych referatów, mieli prawo „żądać od ministra wszelkich potrzebnych objaśnień".[37] Posiedzenie rozpoczynało się od czytania zgłoszonego projektu, po czym referujący przedstawiał swoje zdanie. Po nim głos zabierał minister z komisji rządowej, wnoszącej dany projekt. Następnie rozpoczynała się ogólna dyskusja członków Rady Stanu, niekiedy burzliwa i trwająca przez kilka posiedzeń.[38] Podsumowując dyskusję, przewodniczący miał obowiązek zapytać zainteresowanego ministra i referenta, czy mają jeszcze jakieś uwagi do projektu, po czym zgromadzenie decydowało, czy projekt miał być rozpatrywany w całości, rozdziałami, czy też poszczególnymi artykułami. Z reguły wybierano tę ostatnią mo-

---

[35] Art. 14 organizacji wewnętrznej Rady Stanu z r. 1815; już na pierwszym posiedzeniu Ogólnego Zgromadzenia 3 I 1816 r. przyjęto propozycję S. Staszica o przesyłaniu członkom Rady kopii projektów, mających być przedmiotem obrad, przed posiedzeniem Rady. W tym celu każda z komisji rządowych miała przesłać piszących z własnych kancelarii, by przygotowywali kopie w sprawie projektów dotyczących tychże komisji, przez co kancelaria Rady Stanu była odciążona i spoczywał na niej obowiązek robienia kopii dla referendarzy nie należących do żadnej z komisji rządowych (AGAD, I RSKP 414/1, 2).

[36] 29 I 1816 r. namiestnik uznał, że dla szczegółowego rozpatrzenia projektu „O urządzeniu duchowieństwa", należy z grona Rady Stanu powołać specjalną komisję, w skład której weszli: minister spraw wewnętrznych, radca S. Staszic, referendarz A. Horodyski, wiceref. A. Prażmowski (AGAD, I RSKP 414/88); I RSKP 414/183; I RSKP 418/10, 61; I RSKP 436/83, I RSKP 427/94.

[37] Art. 27 statutu organicznego Rady Stanu z r. 1815.

[38] Np. dyskusja nad projektem „O dziesięcinach" odbywała się na posiedzeniach 14 X, 18 X, 21 X 1816 r. (AGAD, I RSKP 418/18, 21, 30); I RSKP 436/32, 274—277, 400—407, 532—545, 563.

żliwość.[39] Aczkolwiek przepisy nie przewidywały możliwości uczestniczenia w obradach Ogólnego Zgromadzenia osób nie będących jego członkami, przypadki takie zdarzały się i to zarówno z inicjatywy osób postronnych [40], jak i członków Rady Stanu [41].

Decyzje Ogólnego Zgromadzenia zapadały, jak wiadomo, względną większością głosów. Do formalnego głosowania uciekano się jednak wtedy tylko, kiedy z samego przebiegu dyskusji nie można było uznać, które stanowisko było dominujące.[42]

Tak wyglądało postępowanie w świetle przepisów i zachowanych dokumentów, zaś jak widzieli je bezpośredni uczestnicy można przekonać się z fragmentów pamiętników jednego z referendarzy Rady Stanu — Kajetana Koźmiana. Był on autorem krytycznego referatu na temat projektu statutu Komisji Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, zgłoszonego przez Komisję Oświecenia, i w barwny sposób tak opisywał burzliwą debatę w Radzie Stanu nad wspomnianym projektem [43]: „Wygotowałem referat według mego przekonania [...] i w dzień zgromadzenia ogólnego Rady Stanu wniosłem na posiedzenie [...]. Gdy zacząłem czytać mój referat, siedząc przez stół naprzeciw namiestnika, lubo

[39] Rozpatrywano tak np. projekt urządzenia Komisji Spraw Wewnętrznych i Policji na posiedzeniu 11 III 1816 r. (AGAD, I RSKP 414/205—207); I RSKP 427/102; I RSKP 457/265—269.

[40] „Minister Oświecenia i Wyznań Religijnych przedłożył żądanie duchownych o dopuszczenie ich delegacji do udziału w obradach OZRS rozpatrującego projekt «O urządzeniu duchowieństwa» [...]. Po dokładnym rozważeniu tej materii stanęło następne uznanie, że należy dozwolić duchownym podania swoich nad projektowanym urządzeniem uwag, w ten wszakże sposób, że po ukończeniu projektu osobnej delegacji, na posiedzeniu dnia 29 I zleconego, wezwani będą delegowani z duchownego stanu na obradę osobną do Namiestnika, gdzie myśli swoje przełożą, które wraz z projektem w Radzie Stanu czytane [i] rozważane będą." (AGAD, I RSKP 414/95, 96).

[41] W trakcie obrad nad projektem „O pomnożeniu liczby komisarzy obwodowych i ustanowieniu inspektorów miejskich" głos zabierał „[...] wezwany przez Namiestnika na posiedzenie Rady prezes komisji województwa mazowieckiego, w celu udzielenia swych uwag pod względem możności w wykonywaniu." (AGAD, I RSKP 427/122—124).

[42] „Rozmaicie podzielone były zdania względem liczby ziarn największej i najmniejszej ilości [rozważano projekt podatku gruntowego — W. P. T.], gdy zaś to przez ogólne uznanie rozwiązanym być nie mogło, Namiestnik Królewski na wniosek radcy stanu S. Staszica wezwał każdego z radzących do podania na piśmie, maksimum i minimum plonu. Po zebraniu głosów z liczby ogólnej głosujących 18 [błąd w protokole, powinno być 17 — W. P. T.], okazało się czterech za ilościami w projekcie naznaczonymi to jest między 3 a 5. Czterech między $2^1/_2$ a 6, jeden między 3 a 7, jeden między $2^1/_2$ a 7. Siedmiu między 3 a 6. Te więc termina, to jest 3 i 6, jako najmniejsza i największa ilość plonu, większością zostały przyjęte." (AGAD, I RSKP 418/78).

[43] Miała ona miejsce na posiedzeniu 19 IV 1816 r. (AGAD, I RSKP 414/53—61); K. Koźmian: *Pamiętniki*, Wrocław 1972, t. III, ss. 16—18.

referat nie był długi, skoro w nim zaczęły się czytać argumenta przeciw projektowi, spostrzegłem po namiestniku poruszenie. Zaczął ruszać ramionami, poruszać się, wąsa kręcić i surowo na mnie spozierać [...]. Gdy przeczytałem konkluzję i wnioski usunięcia projektu i wyznaczenia deputacji dla zastosowania go do konstytucji, namiestnik z gniewem się odezwał: «Gdybyśmy poszli za zdaniem referenta, wpadlibyśmy w dawną anarchię»; i do Tomasza Grabowskiego, wtedy wicereferendarza i protokólisty, rzekł: «Czytaj WćPan projekt». Myślałem, że który z członków Rady Stanu zabierze głos i poprze moje wnioski. Gdy wszyscy milczeli, a Tomasz Grabowski na powtórzony surowym głosem rozkaz namiestnika zabierał się do czytania projektu, odezwałem się: «Niech wolno będzie przeczytać statut organiczny Rady Stanu i przepis w nim o porządku dyskusji». [...] A gdy i po tym przeczytaniu namiestnik naglił sekretarza protokólistę do czytania projektu, powstał pierwszy Matuszewicz i zwykłą wymową, logiką i dokładnością poparł i cały mój referat i ostatni [wywód] o porządku dyskusji. Mówił następnie Wawrzecki, minister sprawiedliwości [...]. Mówił potem i Staszic, i ten już dotknął jako członek Komisji Oświecenia owej malwersacji, której się minister oświecenia względem projektu Komisji dopuścił. A gdy i na te przełożenia namiestnik coraz więcej uniesiony swój rozkaz czytania projektu powtarzał, porwał się z miejsca swego minister spraw wewnętrznych, Mostowski, i rzekł: «Mci Namiestniku, król po to cię przełożył nad Radą Stanu, abyś jej zdania cierpliwie słuchał. Jeżeli tak być nie może, to my tu niepotrzebni». [...]. Na koniec p. Stanisław Potocki [minister oświecenia, autor omawianego projektu — W. P. T.], który dotąd milczał, zabrał głos i ubolewając, że nieprzygotowany musi odpowiadać na tak wypracowany referat [...], w argumentowaniu zawikłał się, a widząc, że niechętnie jest słuchany, kończąc nachylił się do ucha namiestnika i rzekł do niego cichszym głosem, tak jednak, że dosłyszeć mogłem: «Pan wiesz, jak to się stało z projektami, chciałem dogodzić w. księciu, *non tam libenter, quam reverenter*, i poprawiłem projekt Komisji; lecz gdy się o to tak żywy spór toczy, najskuteczniej będzie przystąpić do wotowania, a opinia się wyjawi». «Ułóż więc WćPan propozycję» odrzekł namiestnik. Nie potrzeba było tego, gdyż była położona w referacie, pan Stanisław jednak ułożył propozycję *affirmative* za wnioskiem referenta, *negative* za projektem swoim. [...]. Dwie więc tylko kreski wojskowe za projektem padły. Ministrowie *uno labio* wotowali za moim wnioskiem. Gdy się objawiła decyzja, namiestnik w gniewie z oburzeniem rzekł do [Stanisława Potockiego]: «Na coś mnie WćPan wystawił przez kryskowanie»; porwał się z krzesła i na kulach idąc do drzwi zawołał o karetę [...]."[44]

[44] Widać więc, że na posiedzeniach Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu uwidaczniały się różnorodne powiązania personalne między wpływowymi ludźmi Kró-

W ten sam sposób rozpatrywano w Radzie Stanu coroczne sprawozdanie o działalności poszczególnych komisji rządowych i na ich podstawie przygotowywano ogólny raport dla monarchy o stanie kraju. Do owego raportu Rada mogła dołączyć własne uwagi na temat działalności komisji rządowych.[45]

3

Postępowanie w sprawach o oddanie pod sąd urzędników administracji [46] rozpoczynało się od złożenia wniosku o ukaranie urzędnika oraz właściwych akt i dokumentów przez ministra, którego resortu dotyczyły zarzuty. Dopuszczalne było również wniesienie oskarżenia do Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu przez osobę prywatną, jeżeli udowodniła ona fakt uprzedniego złożenia skargi do właściwej komisji rządowej, załączając jej opinię lub składając oświadczenie, iż komisja wydania takowej odmówiła.

Każdy wniosek o ukaranie, wpływający do Ogólnego Zgromadzenia musiał zawierać:

1) imię i nazwisko, urząd oraz miejsce zamieszkania skarżącego i oskarżonego;

2) syntetyczne ujęcie zarzucanych czynów;

3) wskazanie dowodów na poparcie zarzutów oraz wyszczególnienie dołączonych do wniosku dokumentów.

Wniesiony w tym trybie wniosek o ukaranie Rada Stanu przekazywała

---

lestwa Polskiego. Nie należą one jednak do zakresu rozważań autora, mających charakter ściśle proceduralny (por. na ten temat Izdebski: *Rada Administracyjna...*). Fragment ten jednak wyraźnie świadczy o wpływie norm postępowania na merytoryczny tok dyskusji.

[45] Postępowanie w tym zakresie normowały przepisy rozdz. IV statutu organicznego (art. 53—56), sprecyzowane w okresie późniejszym: na posiedzeniu Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu 21 VIII 1818 r. odczytano „[...] odezwę ministra sekretarza stanu z dnia 31 VII rb., na mocy której minister ów zawiadamia księcia namiestnika królewskiego, iż Najjaśniejszy Pan, chcąc zapewnić ścisłe wykonywanie przepisów rozdziału IV statutu organicznego o Radzie Stanu, dotyczących składania przez komisje rządowe rocznych raportów, oraz biorąc pod uwagę, że termin tego składania, który stosownie do art. 53 wspomnianego statutu ma być oznaczony przez króla, jeszcze dotąd nie został ustalony, raczył oświadczyć: że jest Wolą Jego Najwyższą, żeby raporty owe składane były corocznie w ciągu lutego, za miniony rok, tak by raport Rady Stanu w ciągu marca mógł być Najjaśniejszemu Panu zdanym." (AGAD, I RSKP 436/784—785). Praktyka wykazała, że raporty owe składano po upływie terminu (I RSKP 447/37). Po r. 1828 raportów takich już nie było.

[46] Regulowały je przepisy rozdziału III (art. 39—52) statutu organicznego Rady Stanu z r. 1815.

do rozpoznania Komisji Instrukcyjnej. Pracę swoją komisja rozpoczynała od badania wymogów formalnych skargi. Gdy skarga ich nie spełniała, sprawa powracała na forum Rady Stanu, która podejmowała decyzję o dalszych losach wniesionego oskarżenia. Po uznaniu skargi za prawidłową pod względem formalnym, Komisja Instrukcyjna badała ją merytorycznie. W przypadku, gdy sprawa wymagała dokładnego postępowania wyjaśniającego, komisja zwracała się z odpowiednim wnioskiem do Rady Stanu, która wydawała w tej mierze postanowienie.[47] W razie zlecenia Komisji Instrukcyjnej przeprowadzenia specjalnego dochodzenia, posiadała ona szereg uprawnień. Mogła wzywać oskarżonego, świadków oraz inne osoby do osobistego stawiennictwa na swoje posiedzenie. Miała również możliwość korzystania w czasie swojej pracy z instytucji zbliżonej swoim charakterem do współczesnej nam „pomocy sądowej". Służyło mianowicie Komisji Instrukcyjnej prawo polecenia właściwej władzy tak sądowej, jak i administracyjnej, za pośrednictwem odpowiedniego ministra, przeprowadzenia w okręgu ich działania odpowiednich czynności dochodzeniowych. Wezwany organ sporządzał z przeprowadzonych badań raport i wraz ze wszystkimi dokumentami w danej sprawie przesyłał go Komisji Instrukcyjnej.

Po wszechstronnym rozpatrzeniu sprawy (oskarżonemu bowiem gwarantowano prawo do wniesienia obrony na piśmie) komisja podejmowała merytoryczną decyzję w sprawie. Decyzja ta w formie opinii składana była w specjalnym raporcie Ogólnemu Zgromadzeniu Rady Stanu. Rada Stanu po rozpatrzeniu raportu złożonego przez Komisję Instrukcyjną, podejmowała ostateczną decyzję w sprawie, w trybie właściwym dla ogólnego postępowania. Orzeczenia Zgromadzenia Ogólnego z reguły potwierdzały decyzje Komisji Instrukcyjnej.[48]

4

Omawiając postępowanie przy rozstrzyganiu sporów jurysdykcyjnych, pamiętać należy o jego dwufazowości.[49] Fazę pierwszą stanowiło postępowanie pomiędzy samymi spierającymi się organami, zwanymi stronami sporu, zaś fazę drugą — postępowanie *stricte* sądowe, toczące się przed Ogólnym Zgromadzeniem Rady Stanu pomiędzy naczelnymi organami

[47] „Za wniesieniem przez prezesa komisji instrukcyjnej Rada Stanu zadecydowała, iż w sprawie o pobicie Jana Pustowskiego przez burmistrza miasta Ostrołęki ma być nakazane dochodzenie dla uzupełnienia inkwizycji." (AGAD, I RSKP 427/45); I RSKP 436/700.

[48] AGAD, I RSKP 414/233; I RSKP 418/164; I RSKP 427/156.

[49] Por. Goryszewski: *op. cit.*, K. M. Krzyżanowski: *Trybunał Kompetencyjny*, Warszawa 1924.

zwierzchnimi stron sporu.[50] Konstrukcja taka, pozbawiająca strony sporu jurysdykcyjnego zdolności procesowej przed sądem kompetencyjnym, a przyznająca ją ich organom zwierzchnim, miała swoje oparcie w przyjętej tezie, że wyrok w sporze kompetencyjnym nie rozstrzyga tylko i wyłącznie sporu powstałego pomiędzy konkretnymi organami administracyjnymi i sądownictwa, ale jest podstawą do rozgraniczenia zakresu kompetencji sądownictwa i administracji rozumianych w całości. Z tego powodu stronami procesowymi były organy naczelne sądownictwa i administracji.[51]

Pierwszą fazę postępowania, jeżeli nie zakończyła się polubownie, zamykało złożenie przez uprawniony do tego organ formalnego wniosku o rozstrzygnięcie zaistniałego sporu kompetencyjnego. Po złożeniu wniosku całe postępowanie przechodziło do Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu, które samodzielnie decydowało o jego kierunku i przebiegu. W zestawieniu z faktem pozbawienia stron zainteresowanych zdolności sądowej, możemy zauważyć wyraźnie inkwizycyjny charakter postępowania w tej fazie.[52] Merytoryczne badanie sporu prowadziła Rada Stanu za pośrednictwem swojego wyspecjalizowanego organu, jakim była Komisja Instrukcyjna. W celu dokładnego wyjaśnienia sporu mogła ona przeprowadzić wszelkie badania, żądać składania dodatkowych wyjaśnień przez strony sporu. Ponieważ wyrok rozstrzygający konflikt jurysdykcyjny miał stanowić podstawę do rozgraniczenia zakresu kompetencji sądownictwa i administracji rozumianych w całości, Komisja Instrukcyjna w działaniu swoim nie była związana granicami złożonego wniosku. Po zakończeniu prac prowadzonych przez komisję, jeden z jej referendarzy przygotowywał dla Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu referat, w którym przedstawiał wyniki prac komisji oraz proponował sposób rozstrzygnięcia sporu.

Po wysłuchaniu sprawozdania Komisji Instrukcyjnej zgromadzenie mogło wrócić ponownie sprawę do komisji w celu uzupełnienia postępowania dowodowego lub, jeżeli stan sprawy na to pozwalał, wydawało wyrok.[53] Zapadał on zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania, obowiązującymi przed Ogólnym Zgromadzeniem Rady Stanu, tzn. decydował głos większości członków obecnych na posiedzeniu. Ogłoszony wyrok uchylał wszelkie orzeczenia sądowe lub decyzje administracyjne, wydane w sprawie, będącej przyczyną sporu, przez władzę uznaną tymże wyrokiem

---

[50] Postępowanie przed Ogólnym Zgromadzeniem normowały przepisy rozdziału II (art. 30—38) statutu organicznego Rady Stanu z r. 1815.

[51] Por. G o r y s z e w s k i: *op. cit.*, s. 165.

[52] *Ibid.*, s. 166.

[53] AGAD, I RSKP 427/161—164; I RSKP 418/210.

za niewłaściwą.[54] Sentencje wyroków Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu w sporach jurysdykcyjnych, wraz z ich uzasadnieniami, miały być wydawane drukiem.[55] Zrealizowano to jednak dopiero w okresie działalności II Rady Stanu Królestwa Polskiego, gdy wydawano *Dziennik wyroków Rady Stanu w sporach jurysdykcyjnych.*

5

Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu, występujące jako sąd administracyjny II instancji[56] gros swoich prac wykonywało za pośrednictwem Komisji Instrukcyjnej. Do jej obowiązków należało, po wpłynięciu do Rady Stanu odwołania (zwanego rekursem) od wyroku sądu I instancji, poinformowanie strony przeciwnej o treści rekursu. Zadaniem komisji było przeprowadzenie tzw. instrukcji sprawy tzn. zebranie wszelkich możliwych materiałów, w oparciu o które Ogólne Zgromadzenie mogło ostatecznie orzekać. Z wyników swoich prac komisja sporządzała raport. Jego przygotowanie oraz przygotowanie projektu wyroku w sprawie powierzano jednemu z członków komisji, który następnie przedstawiał je na posiedzeniu plenarnym. Po ich zatwierdzeniu Komisja Instrukcyjna przesyłała tak przygotowaną sprawę do rozstrzygnięcia przez Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu. Ta wszechstronność badań była konieczna albowiem zadaniem Rady Stanu było wydanie, w miarę możliwości, merytorycznego wyroku w sprawie, nie zaś formalna kasacja wyroku sądu I instancji i przesłanie sporu do ponownego rozpoznania.[57]

---

[54] Zdarzały się w tym względzie wyjątki. Np. na posiedzeniu Rady Stanu 5 V 1820 r. doszło do rozstrzygania sporu kompetencyjnego, którego podstawą była sprawa dwukrotnie już rozpatrywana (i zawyrokowana) w postępowaniu sądowym. Po burzliwej dyskusji, w której podnoszono przede wszystkim niedopuszczalność wszczynania sporu jurysdykcyjnego na takim etapie sprawy podstawowej (wytknięto tu winę Prokuratorii Generalnej, a nie był to w jej działalności jedyny przypadek takiego postępowania — por. M. Wąsowicz: *Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego*, CPH 1979, z. 2, ss. 133, 134), zastosowano następujące rozwiązanie: „Co zaś się dotyczy wyroku w sprawie [...] przyjęto uwagę referendarza stanu sekretarza głównego, żeby wymienić w nim tylko powody przemawiające za niewłaściwością sądu, opuścić zaś to wszystko, czego rozpoznawanie przekracza kompetencje Rady Stanu, jak np.: że wyrok w przedmiocie sporu wydany jest niesłuszny [...] przewodniczący wezwał referenta, aby tak przerobiony projekt wniósł na przyszłe posiedzenie Rady Stanu." (AGAD, I RSKP 447/198—202). Tak się też stało i na posiedzeniu 12 V 1820 r. projekt wyroku zatwierdzono (*ibid.*, s. 208).

[55] Przewidywał to przepis art. 37 statutu organicznego Rady Stanu z r. 1815.

[56] Szczegółowo na ten temat Witkowski: *Postępowanie..., passim.* W celu uniknięcia powtórzeń problematyka ta została potraktowana szkicowo.

[57] Por. Witkowski: *Postępowanie...*, s. 275.

Posiedzenia Rady Stanu, jako sądu administracyjnego II instancji rozpoczynały się zawsze od przedstawienia referatu przygotowanego przez Komisję Instrukcyjną. W zdecydowanej większości przypadków Ogólne Zgromadzenie orzekało zgodnie z zaproponowanym przez komisję projektem wyroku. Czasami tylko podejmowano decyzję o odroczeniu posiedzenia w danej sprawie i przekazywano ją z powrotem na forum Komisji w celu uzupełnienia ustaleń dotychczas dokonanych.

Wyroki zapadały z zachowaniem ogólnych zasad postępowania przed Ogólnym Zgromadzeniem Rady Stanu, nie wymagały zatwierdzenia i były ostateczne w chwili ich wydania. Odpisy wyroków doręczano wszystkim stronom postępowania.

UWAGI KOŃCOWE

Zapoznanie się z tokiem postępowania przed Ogólnym Zgromadzeniem Rady Stanu Królestwa Polskiego pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków natury ogólnej. Wydaje się, że postępowanie zarówno, w sprawach o charakterze sądowym, jak i niesądowym, wykazuje wiele cech wspólnych. Można postawić nawet tezę, że z punktu widzenia form proceduralnych są one niemal identyczne. Teza ta znajduje uzasadnienie w następujących faktach:

1) doniosła rola Komisji Instrukcyjnej (członka referenta lub komisji powołanej do przygotowania referatu w sprawach o charakterze pozasądowym) we wszystkich omówionych formach postępowania;

2) przedstawienie przez Komisję Instrukcyjną (członka etc., jak wyżej) wyników swojej pracy Ogólnemu Zgromadzeniu w specjalnie w tym celu opracowanym przez jednego z jej członków referacie, zawierającym również propozycję rozstrzygnięcia danej sprawy;

3) we wszystkich przypadkach rozpoczynanie postępowania na forum Ogólnego Zgromadzenia od przedstawienia referatu;

4) zapadanie orzeczeń (decyzji) Ogólnego Zgromadzenia w tym samym trybie.

Oczywiście, nie można nie dostrzegać różnic, zachodzących pomiędzy poszczególnymi formami postępowania. Wynikały one z charakteru rozpatrywanej sprawy (co innego przecież dyskusja nad projektem aktu normatywnego, a co innego rozstrzyganie sporu kompetencyjnego). Ale różnice te nie miały jednak istotnego wpływu na sam tok postępowania przed Ogólnym Zgromadzeniem Rady Stanu, którego poszczególne etapy były wspólne we wszystkich rozpatrywanych sprawach.

Odrębny problem, to merytoryczne wyniki działań przed Ogólnym Zgromadzeniem, które było drugim, obok Rady Administracyjnej, konsty-

tucyjnym organem kolegialnym w Królestwie Polskim.[58] Efektywność działań Rady Stanu, w porównaniu z Radą Administracyjną, była dużo mniejsza. Wynikało to ze spadku autorytetu Rady Stanu i rozpatrywania ważniejszych spraw przez Radę Administracyjną.[59] Wpłynęły na to następujące przyczyny [60]:

1) skład Ogólnego Zgromadzenia wykluczający praktycznie aktywną działalność wielu z jego członków, będących jednocześnie ministrami lub członkami komisji rządowych;

2) brak wewnętrznego podziału na sekcje resortowe (tak jak to miało miejsce w okresie Księstwa Warszawskiego);

3) niechęć czynników rządowych do zbytniego poszerzania kręgu osób, które mogłyby wpływać na działania rządu;

4) wzrost znaczenia Rady Administracyjnej po r. 1826;

5) polityka Lubeckiego, zmierzająca wyraźnie do przeniesienia punktu ciężkości w dziedzinie legislacyjnej na forum Rady Administracyjnej (w której zdecydowanie odgrywał rolę dominującą).

Można więc stwierdzić, że upadek autorytetu Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu w zakresie politycznym (działalności prawotwórczej), nie dotyczył innych jej kompetencji o charakterze sądowym. Podobnie wyglądała ewolucja działalności Rady Stanu w okresie Księstwa Warszawskiego.[61] Tak więc Rada Stanu Królestwa Polskiego, stworzona na obraz i podobieństwo swej poprzedniczki, przeżywać miała te same co ona koleje losu.

РЕЗЮМЕ

Впервые в польских землях Государственный Совет появился в период Варшавского Княжества под влиянием французских образцов *(Conseil d'Etat)*. По Конституции Царства Польского 1815 г. предусматривалось также функционирование Государственного Совета в виде его Общего Собрания и Административного Совета — более узкого органа, соответствующего Совету Министров времен Варшавского Княжества.

Общее Собрание Государственного Совета в Царстве Польском приняло на себя большую часть компетенций бывшего Государственного Совета Варшавского Княжества: 1) подготовку и рассмотрение проектов нормативных

[58] H. Izdebski: *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 128.

[59] *Ibid.*, s. 129.

[60] Izdebski: *Rada Administracyjna...*, s. 153—159.

[61] Sobociński: *op. cit.*, s. 117.

актов; 2) решение о привлечении к суду административных чиновников, назначаемых царем, за исключением тех групп чиновников, которые подчинялись юрисдикции сеймовых судов; 3) решение споров по вопросам юрисдикции; 4) решение административных споров; 5) обсуждение ежегодных отчетов, подготовленных правительственными отделами; 6) представление монарху выводов и предложений о действиях, не отвечающих Конституции.

Председателем Общего Собрания Государственного Совета обязан быть король, но в практике его всегда замещал наместник, его членами были министры. 10 государственных советников и 10 государственных референдариев.

Производство в Общем Собрании можно свести к 4 этапам: 1) предварительное рассмотрение дела Инструктивной Комиссией или референтом; 2) оглашение результатов этого рассмотрения на Общем Собрании в специально подготовленном докладе, содержащем также предложения по решению этого дела; 3) обсуждение этого доклада на заседании Общего Собрания; 4) принятие решения путем голосования (обязывало относительное большинство голосов).

Решение по судебным делам было окончательным, в то же время остальные решения Государственного Совета требовали утверждения монархом.

С течением времени наблюдается значительное падение авторитета Общего Собрания Государственного Совета в области политики (правотворческая деятельность), чего нельзя сказать о его судебных компетенциях. Таким образом, можно отметить аналогию между судьбами Общего Собрания Государственного Совета Царства Польского и Государственного Совета в период Варшавского Княжества.

ZUSAMMENFASSUNG

Auf dem polnischen Gebiet trat der Staatsrat im System der Zentralorgane zum ersten Mal in der Zeit Herzogtums Warschau auf, unter dem Einfluss des französischen Vorbildes (*Conseil d'Etat*). Die Verfassung Königreichs Polen von 1815 sah das Funktionieren des Staatsrates sowohl in der Gestalt seiner Generalversammlung, als auch der kleineren Körperschaft, die dem Ministerrat aus der Zeit des Herzogtums Warschau entsprach, des Verwaltungsrates, vor.

Die meisten Zuständigkeiten des ehemaligen Staatsrates Herzogtums Warschau übernahm die Generalversammlung des Staatsrates Königreichs Polen. Es waren: 1) die Vorbereitung und Untersuchung der Projekte von Normativakten; 2) die Entscheidung über das Stellen vors Gericht der von dem König ernannten Verwaltungsbeamten, mit Ausnahme dieser, die der Justiz der Sejmgerichte unterstanden; 3) die Entscheidung der Kompetenzstreiten; 4) die Entscheidung der administrativen Streiten; 5) die Untersuchung der Jahresberichte von der Tätigkeit der Regierungsabteilungen; 6) die Vorlegung dem Herrschenden der die Verfassungsbrüche betreffenden Anträge.

Der König sollte in der Generalversammlung den Vorsitz führen. In der Praxis vertrat ihn der königliche Statthalter, die Mitglieder dagegen waren die Minister, 10 Staatsrate und 10 Staatsreferendare.

Das Verfahren vor der Generalversammlung verlief in 4 Stufen: 1) die Vorbehandlung der Sache von der Instruktionskommision oder von dem Referenten; 2) die Ergebnisvorlegung der Generalversammlung mittels des spezial vorbereiteten Berichts, der auch die Vorschläge der Entscheidung des gegebenen Falls bein-

haltete; 3) die Diskussion über den Bericht während der Sitzung der Generalversammlung; 4) die Fassung des Entschlusses durch die Abstimmung — es galt die relative Stimmenmehrheit.

Das Urteil in den gerichtlichen Sachen war endgültig, die übrigen Entschlüsse des Staatsrates dagegen erforderten die Bestätigung des Herrschers.

Im Laufe der Zeit konnte man deutlich den Autoritätrückgang der Generalversammlung im politischen Bereich (legislative Tätigkeit) sehen. Das anbelangte aber nicht ihre gerichtliche Kompetenz. Man kann also deutlich die Analogie mit der Existenz des Staatsrates aus der Zeit Herzogtums Warschau sehen.